



Laat het trendmatige begrotingsbeleid niet glijpen

Auteur(s):

Brits, J.H.

Vor, M.P.H. de

De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling Monetair en economisch beleid van de Nederlandsche Bank. Met dank aan O.C.H.M. Sleijpen voor suggesties en aan C.M. van den Broek voor de onderzoeksassistentie.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4159, pagina 512, 26 juni 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

Tijdens de kabinetsformatie wordt de basis gelegd van de begroting van de overheidsfinanciën in de komende periode. Wat zijn de lessen van de afgelopen kabinetten?

Het begrotingsbeleid van het paarse kabinet is allerwegen geprezen. De reële uitgaven zijn in de afgelopen vier jaar onder controle gebleven, er is ruimschoots voldaan aan de EMU-criteria en het kabinet zag kans om bijna tien miljard gulden extra lastenverlichting uit te delen. Toch zijn tijdens de verkiezingscampagne cruciale elementen uit het beleid ter discussie gesteld. Zo werden twijfels geuit over het hanteren van een behoedzaam groeiscenario en werden voorstellen gedaan om halverwege de kabinetsperiode de gekozen uitgangspunten nog eens nader te bezien (tussenbalans). Onderstaand artikel laat zien hoe door het introduceren van behoedzame ramingen, het onder controle brengen van de departementale uitgaven en de invoering van een reëel uitgavenkader voor de collectieve sector het begrotingsbeleid weer op het rechte spoor is gebracht. Deze lijn verdient voortgezet te worden. Door in de komende kabinetsperiode het tekort - mede in het licht van het pact voor stabiliteit en groei - weg te werken kunnen de ontvangsten vervolgens gaan fungeren als automatische stabilisatoren van de economie. Dat zou de kroon zijn op bijna twintig jaar saneringsbeleid. Onderstaand volgt een nadere analyse van het gevoerde begrotingsbeleid, waarbij tevens succesfactoren in kaart worden gebracht.

Behoedzame uitgangspunten?

Minister Zalm verklaarde in *de Volkskrant* van 17 september 1997: "Als we één les hebben geleerd, dan is het dat de formule van behoedzaam begroten perfect werkt". Waar hij op doelde was dat de budgettaire meerjarenramingen een zogenaamd behoedzaam scenario volgen, dat wil zeggen dat de economische groei, en daarmee ook afgeleide grootheden zoals de werkloosheid, conservatief werden geraamd. Daardoor wordt de kans op een meevallende ontwikkeling tijdens de rit vergroot. De economische groei is deze kabinetsperiode inderdaad aanmerkelijk hoger uitgevallen dan in de behoedzame projectie, maar gold dat speciaal voor het kabinet Kok? Het antwoord is nee, zoals blijkt uit [tabel 1](#).

Tabel 1. Het kan verkeren: kengetallen ex ante en ex post

% p.j.	economische groei ^a	
	ex ante	ex post
Lubbers-I	1 à 1,5	2,9
Lubbers-II	2,0	3,1
Lubbers-III	2,3	2,0
Kok	2,25	3,2
<hr/>		
mut. x 1.000	werkloosheid	
	ex ante	ex post
Lubbers-I	180.000	56.000
Lubbers-II	-210.000	-113.000
Lubbers -III	-80.000	73.000
Kok	23.000	-182.000
<hr/>		
f	koers van de dollar	
	ex ante	ex post
Lubbers-I	nb	2,45
Lubbers-II	2,25	1,82
Lubbers-III	1,80	1,82
Kok	2,00	2,00

\$/vat	olieprijs	
	ex ante	ex post
Lubbers-I	nb	14,4
Lubbers-II	25,0	23,7
Lubbers-III	20,0	15,8
Kok	17,0	15,0

%	lange rente	
	ex ante	ex post
Lubbers-I	6,5 à 7	6,4
Lubbers-II	3,5 à 4	8,9
Lubbers-III	6,0	6,9
Kok	7,0	5,0

a. Lubbers-I, -II en -III: reëel nationaal inkomen; Kok: bruto binnenlands product
Bron: regeerakkoorden en publicaties CPB

Van de vier 'saneringskabinetten' zag alleen het kabinet Lubbers-III de economische groei lager uitvallen dan waarmee was gerekend. Reeds in 1983 constateerde de Studiegroep Begrotingsruimte dat de voortdurende uitgavenoverschrijdingen in voorgaande jaren het gevolg waren van te optimistische ramingen ten aanzien van de economische ontwikkelingen, een waarschuwing die kennelijk ter harte is genomen¹. Wellicht belangrijker is dat in de jaren tachtig de middellange termijnramingen van het CPB nog wat naijlden op het economische herstel na de inzinking in het begin van dat decennium. Hoe het ook zij, in de periode Lubbers lag het niet aan overdadig groeioptimisme dat telkenmale overschrijdingen moesten worden gemeld en nieuwe bezuinigingsrondes noodzakelijk waren. En zelfs het kabinet Lubbers-III, waar dit wel enigszins het geval was, projecteerde een economische groei die niet noemenswaardig hoger was dan het uitgangspunt van het huidige kabinet. De behoedzame uitgangspunten zijn derhalve niet de sleutel tot het succes van het huidige begrotingsbeleid. Behoedzaam ramen is een noodzakelijke voorwaarde, maar niet een voldoende.

Overige uitgangspunten

Behalve de economische groei zijn er nog enkele macro-economische grootheden die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. De voor de gasopbrengst bepalende olieprijs en dollarkoers alsmede de rente op overheidsschuld zijn de voornaamste. Een hogere olieprijs of dollarkoers werkt positief uit op de begroting, terwijl een rentestijging de overheidsfinanciën juist belast. Door de jaren heen hebben deze grootheden diverse kabinetten teleurgesteld (zie [tabel 1](#)).

Het kabinet Lubbers-I had de wind ten aanzien van deze externe variabelen mee. De dollar steeg tot grote hoogte (*f* 3,32) en ook de olieprijs bleef op een hoog peil. In 1986, het breukvlak tussen het eerste en het tweede kabinet Lubbers, kwamen beide naar beneden. De halvering van de olieprijs werkte vooral door in de begroting van 1987. De totale gasbaten namen af van ruim twintig miljard gulden in 1986 tot zo'n tien miljard gulden in 1987, een daling van bijna 2,5% bbp. Deze klap viel net tussen twee kabinetten in en kwam dus niet als tegenvaller gedurende een kabinetsperiode op. In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers-II werd ten aanzien van de olieprijs een herstel voorspeld, dat zich inderdaad *grasso modo* voordeed. Forse tegenvallers moest dit kabinet echter incasseren als gevolg van de zich verder doorzettende daling van de dollarkoers, en ook als gevolg van een veel te optimistische renteveronderstelling (een daling naar 3,5 à 4% in 1990). De raming van een lage rente kan worden gezien in samenhang met de pessimistisch gebleken groeiraming, maar werd van te voren, in elk geval door DNB, al als onrealistisch gekenschetst. In het kabinet Lubbers-III zat vervolgens zowel de olieprijs als de rente tegen. Het kabinet Kok had ook op dit vlak geen problemen. Een aanvankelijk hogere olieprijs en een lagere dollar hielden elkaar gemiddeld genomen redelijk in evenwicht, terwijl de rente over de gehele kabinetsperiode lager uitviel dan verwacht. In 1998 zakte de olieprijs terug.

Niet zozeer uit recente ervaringen, maar wel uit de eerdere tegenslag zou de les getrokken moeten worden dat ook ten aanzien van de olieprijs, de dollarkoers en de rentevoet behoedzaamheid op zijn plaats is. De huidige niveaus van rente en olieprijs zijn historisch gezien laag. De gevoeligheid van de begroting voor deze grootheden is afgenomen, maar simulaties met het model Morkmon van DNB geven aan dat een depreciatie van de dollar en een daling van de olieprijs met 10% het Rijk nog altijd zo'n *f* 600 resp. *f* 450 mln kost. Een stijging van de lange rente met 1 procentpunt doet het tekort met *f* 750 mln verslechteren.

Specifieke overschrijdingen

De tot dusverre in kaart gebrachte factoren en veranderingen geven nog geen voldoende verklaring voor het relatieve begrotingssucces van het kabinet Kok. Tussentijdse bezuinigingsrondes in het verleden werden maar ten dele veroorzaakt door macro-economische tegenvallers. Minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker, waren de overschrijdingen die telkens op een aantal begrotingshoofdstukken optraden (zie de regel 'overige mee- en tegenvallers' in [tabel 2](#)). Deze hingen vooral samen met te lage ramingen voor uitgaven met een zogenaamd 'open einde'-karakter.

Tabel 2. Uitgavenontwikkeling t.o.v. regeerakkoord

	Lubbers-I	Lubbers-II	Lubbers-III	Kok _a
Werkloosheidsuitgaven	-2,7	0,6	0,5	-2,0
Rente-uitgaven	-3,4	1,8	3,4	-2,0
Gasbaten	-0,4	2,4	-0,9	0,8

Overige mee- en tegenvallers	7,5	5,1	4,1	1,3
Subtotaal	1,0	9,9	7,1	-1,9
Tussentijdse intensiveringen	6,0	4,6	4,0	6,4
Tussentijdse ombuigingen	-6,3	-5,5	-18,9	-4,2
Totaal	0,7	9,0	-7,8	-0,3
PM: reële groei collectieve uitgaven (% per jaar)	1,6	0,8	1,4	0,5
PM: belastingmee-en tegenvallers	nb	-18	20	-12

Bron: Berekeningen DNB op basis van Miljoenennota's en CPB-publicaties.
* stand Miljoenennota 1998

Het kabinet Lubbers-I tekende nog in totaal voor ettelijke miljarden op aan tegenvallers op de individuele huursubsidie, de exportkredietverzekering, de studiefinanciering, de Oosterscheldewerken en de woningbouwsubsidies. Bij het kabinet Lubbers-II was dit niet veel anders. Met name de onderwijsbegroting en het 'spook van de WIR' speelden dit kabinet parten. Onder invloed van deze overschrijdingen is gedurende de jaren tachtig steeds meer gelet op de beheersing van de overheidsuitgaven. De Studiegroep Begrotingsruimte wees in 1983 op de eenzijdige, neerwaartse rigiditeit van de collectieve uitgaven als gevolg van 'verworven rechten' en vele koppelings- en indexatiemechanismen. Geadviseerd werd hierin verandering te brengen en tijdens het kabinet Lubbers-II en -III zijn hiertoe ook verschillende maatregelen getroffen. Het ging dan met name om het plafonneren, budgetteren of beëindigen van open-einde regelingen. Uit [tabel 2](#) valt dan ook een afname te lezen van de 'overige mee- en tegenvallers' in de loop der tijd. Overigens had het kabinet Lubbers-III te maken met zeer forse belastingtegenvallers van zo'n twintig miljard gulden. Het beter beheersbaar maken van de uitgaven van de ministeries door aanpassingen in de regelingen en door verbeteringen van de ramingen en de controles is een proces geweest van jaren. Het kabinet Kok heeft van de bereikte resultaten de vruchten kunnen plukken ².

Reële uitgavenkader en regels budgetdiscipline

Het feit dat vanaf het aantreden van het kabinet Kok in 1994 het begrotingsbeleid op een meer trendmatige leest werd geschoeid is eveneens een wezenlijke factor. In de nieuwe begrotingssystematiek heeft een trendmatig kader voor de reële netto collectieve uitgaven een centrale plaats gekregen. Dit houdt in dat de overheidsuitgaven, gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten, in reële termen gedurende de regeerperiode aan een maximum zijn gebonden. De norm wordt vertaald naar de uitgavenontwikkeling bij de drie budgetsectoren: het Rijk, de sociale zekerheid en de zorg. Het te bereiken niveau van het zogenoemde beleidsrelevante tekort is wel randvoorwaarde, maar geen doelstelling op zich meer. De besluitvorming over de uitgaven is geconcentreerd in het voorjaar, waardoor een integrale afweging van prioriteiten binnen de collectieve sector is bevorderd en het beloop van de begrotingscyclus rustiger is geworden. De nieuwe aanpak heeft op deze wijze bijgedragen aan de beheersing van de overheidsuitgaven ³.

Belangrijk was ook dat de 'regels budgetdiscipline', die eerst alleen voor de rijksbegroting golden, maatgevend werden voor de sociale zekerheid en de zorgsector ⁴. Volgens deze regels dienen overschrijdingen specifiek, dat willen zeggen binnen de sector waar ze optreden, te worden gecompenseerd. Verder houden de regels in dat beleidsintensiveringen moeten worden opgevangen door ombuigingen elders, omdat anders het uitgavenkader zou worden overschreden. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het adagium 'nieuw voor oud'. Tot slot geven de regels aan dat meevallers op een begroting mogen worden gebruikt om tegenvallers (dus niet beleidsintensiveringen) elders op de begroting te compenseren. Een saldo van meevallers boven tegenvallers valt in beginsel vrij voor de algemene middelen (tekortreductie en lastenverlichting). Indien er op een budgetsector als geheel sprake is van een meevaller, dan kan een afweging worden gemaakt ten aanzien van het aanwenden van deze meevaller voor het opvangen van onverhoopte per saldo tegenvallers in de andere budgetsectoren. Op deze wijze zijn de afgelopen vier jaar telkens de uitgavenoverschrijdingen van de ijklijn zorg gecompenseerd. In het algemeen kan men stellen dat de systematiek van het uitgavenkader het naleven van de regels budgetdiscipline heeft bevorderd.

Het kabinet Kok heeft zich niet volledig gehouden aan de nieuwe systematiek en de regels budgetdiscipline. Voor dit jaar zal het uitgavenkader met bijna een miljard gulden worden overschreden en zijn intensiveringen, zoals blijkt uit [tabel 2](#), slechts ten dele gecompenseerd door additionele ombuigingen. Deze zondes zijn evenwel relatief gering. Het nieuwe begrotingsbeleid was dan ook een verademing, maar zal in de volgende kabinetsperiode steviger moeten worden verankerd, te meer omdat de systematiek nog niet in zwaar weer is getest.

Wat we niet moeten doen

Tijdens de verkiezingscampagne zijn cruciale elementen uit de nieuwe begrotingssystematiek ter discussie gesteld. Zeker nu de economische groei over het eerste kwartaal van 1998 is uitgekomen op 4,2% worden de geluiden om af te stappen van het behoedzame scenario steeds luider. Bedacht moet echter worden dat een gemiddelde groei van 2% niet zo bijzonder behoedzaam is gelet op het heel wel mogelijk neergaande conjunctuurbeeld in de tweede helft van de komende kabinetsperiode. De actuele groeiraming van 3% voor 1999 staat beslist niet op gespannen voet met het behoedzame scenario van 2% gemiddeld over de komende vier jaar. Daarbij aansluitend kan men zich wel de vraag stellen of het hanteren van een behoedzame groeiveronderstelling past binnen een trendmatig beleid. Men zou ook kunnen kiezen voor de 'werkelijke' trendgroei. Die is evenwel onbekend. Door de groei van te voren conservatief te ramen wordt het risico dat de werkelijke trend lager ligt dan de geraamde verminderd. Het asymmetrisch maken van dit risico, zodat de kans op tegenvallers kleiner wordt dan die op meevallers (maar beslist niet nul!) is om bestuurlijke redenen zeer te rechtvaardigen. Het blijkt immers in de praktijk veel gemakkelijker om een mooie bestemming te vinden voor meevallers, dan om extra te bezuinigen als het een keer tegen zit.

Ook is geopperd om een tussentijdse evaluatie, een zogenoemde 'midterm review', in te voeren. Dit is geen goed idee. Een tussenbalans is in strijd met het trendmatige karakter van de nieuwe systematiek, waarbij door de incidentele schommelingen in uitgaven en ontvangsten wordt heengekeken. Pas wanneer vaststaat in hoeverre de afwijkingen structureel zijn kan het beleid worden aangepast, maar dat neemt enige jaren. Na twee jaar de balans opmaken is veel te vroeg; de departementale voorbereiding daarvan zou al een jaar van tevoren moeten beginnen, zodat feitelijk een regeerakkoord resulteert voor één jaar. In het verlengde hiervan moet ook het

tussentijds aanwenden van ontvangstenmeevallers voor extra uitgaven worden afgewezen (ventiel-functie). Deze gedachte vindt men terug in het middellange termijnadvies van de SER, dat overigens op dit punt verdeeld was⁵. Wanneer de uitgegeven meevallers namelijk niet structureel blijken te zijn, moet er in een later stadium weer bezuinigd worden, hetgeen de ongewenste hectiek in het begrotingsproces terug zal brengen. Bovendien betekent het bestemmen van ontvangstenmeevallers voor intensiveringen dat de uitgavenkaders worden verhoogd, wat tot ongewenste procyclische effecten leidt. De ruimte die onder het uitgavenkader ontstaat bij een hogere dan behoedzame groei kan desgewenst worden aangewend om de noodzakelijk geachte intensiveringen vanwege deze hogere groei, bijvoorbeeld op het terrein van de infrastructuur, te financieren.

Door het kabinet Kok is bijna tien miljard gulden meer aan lastenverlichting uitgekeerd dan in het regeerakkoord was opgenomen. Deze extra toekenning van lastenverlichting getuigt van verkeerde maatvoering. Gelet op de uitbundige conjunctuur, de ruime monetaire verhoudingen en de in het pact voor stabiliteit en groei (zie hieronder) vastgelegde doelstelling van begrotingsevenwicht of -overschot op middellange termijn, zou een aanwending voor tekortreductie wenselijk zijn geweest. In strijd met de bedoelingen van een trendmatig begrotingsbeleid is de verwachte toename van het tekort in 1998 tot 1,5% bbp, die eens te meer aangeeft hoe moeilijk het blijkbaar is om met een periode van hoogconjunctuur om te gaan⁶.

Naar een 'echt' trendmatig begrotingsbeleid

De vraag rijst dan hoe het nieuwe begrotingsbeleid een steviger basis kan krijgen. Het door de EU-lidstaten tijdens de top van Amsterdam overeengekomen pact voor stabiliteit en groei biedt een goede leidraad. Deze overeenkomst vereist dat de EMU-deelnemers hun begrotingssaldi over de conjunctuurcyclus heen dicht bij evenwicht of in overschot brengen. Zodoende behoeft men bij economische tegenwind niet te vervallen in een verkrappend en de economie verder verslechterend budgettair beleid; de begroting krijgt zijn automatische-stabilisatiefunctie weer terug. In de EMU zal dat belangrijker worden, omdat de monetaire soevereiniteit wordt overgedragen van het nationale niveau naar de besluitvormende organen van de Europese Centrale Bank. Het gemeenschappelijke monetaire beleid zal zich richten op de eurozone en hoeft niet altijd te passen bij de specifieke stand van de Nederlandse conjunctuur. Een eventueel te ruim monetair beleid moet kunnen worden opgevangen door een restrictiever begrotingsbeleid te voeren en omgekeerd. In concreto betekent dit dat de automatische stabilisatoren moeten kunnen werken: mee- en tegenvallers die het gevolg zijn van een hoger of lager uitvallende economische groei geven geen aanleiding tot besteding of bezuiniging, maar worden opgevangen in fluctuaties van het tekort⁷. Men zou er in dit verband naar moeten streven zo snel mogelijk aan de eisen van het pact voor stabiliteit en groei te voldoen. Dat houdt in dat het tekort en de schuldquote in de komende kabinetsperiode aanzienlijk verder naar beneden moeten dan in de verkiezingsprogramma's is voorzien. Binnen de Nederlandse begrotingssystematiek zou het stabilisatie-element dan ook vooral van de inkomsten moeten komen. In beginsel is het mogelijk om de automatische stabilisatoren ook aan de de uitgavenkant te laten werken. De uitgaven zijn evenwel aanmerkelijk minder conjunctuurgevoelig dan de ontvangsten en bovendien past stabilisatie van de uitgavenkant niet goed bij de systematiek van de reële uitgavenkaders. Indien men hierin een stabilisatie-element zou willen aanbrengen, dan zou dit moeten leiden tot lagere uitgaven bij meevallende economische groei en vice versa, precies het tegendeel van sommige actuele adviezen (van bijvoorbeeld de SER).

Conclusie

Het onder controle krijgen van de overheidsuitgaven is een langdurig proces geweest. Het kabinet Kok heeft enerzijds kunnen bouwen op de resultaten van de kabinetten Lubbers (dichtschrœien open-einde regelingen en regels budgetdiscipline) en voegde daar vervolgens de systematiek van het netto reële uitgavenkader aan toe. Het kernpunt van deze systematiek ligt niet zo zeer bij het hanteren van behoedzame groei-veronderstellingen. Dat is weliswaar zeer belangrijk, maar dat gebeurde ook al tijdens de kabinetten Lubbers. Het gaat vooral om de trendmatige normering van de uitgaven bij in beginsel vrij schommelende ontvangsten. De uitdaging is nu de behoedzame oriëntatie (ook ten aanzien van externe variabelen zoals de olieprijs, de dollarkoers en de rente) vast te houden en de systematiek niet te laten ondermijnen door een evaluatie halverwege in te lassen of de begroting een soort ventiel-functie toe te kennen. Daarnaast dient het tekort, conform het pact voor stabiliteit en groei, zo snel mogelijk te worden weggewerkt. Zodoende kan de begroting de stabilisatie-functie, die in de EMU van grotere betekenis wordt, weer terugkrijgen

1 Zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Den Haag, 1983.

2 Gebaseerd op onder meer interne notities van de Studiedienst van de Nederlandsche Bank. Voor een algemeen overzicht van het beleid van de kabinetten Lubbers zie J. van Sinderen en P.M. Waasdorp, Het aanbodbeleid van de drie kabinetten Lubbers, *ESB*, 21 september 1994, blz. 848-452.

3 Voor een uiteenzetting van de systematiek zie H.J. Brouwer, Trendmatig begrotingsbeleid voor werkgelegenheid, *ESB*, 21 september 1994, blz. 844-847.

4 Zie voor een overzicht van deze regels (alsmede aanpassingen daarin) Bijlage 16 van de *Miljoenennota 1996*.

5 SER, *Advies sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1998-2002*, Den Haag, 1998. In het middellange termijnadvies van de Centraal Economische Commissie (CEC) wordt overigens onverkort vastgehouden aan de uitgangspunten van het trendmatige begrotingsbeleid.

6 Zie ook R.J. Berndsen, Lastenverlichting versus tekortreductie: waar staan wij internationaal?, *Openbare Uitgaven*, 1996, blz. 84-90.

7 Uiteraard blijft het EMU-tekortplafond van 3% bbp (alsook de door de Studiegroep Begrotingsruimte aanbevolen vangrail van 2,5% bbp) gelden.